

Камалов  
Олег Александрович

ГРАЖДАНСКАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Специальность 12.00.03 – гражданское право;  
предпринимательское право; семейное право;  
международное частное право

*Автореферат*  
*диссертации на соискание ученой степени*  
*кандидата юридических наук*

*Уважаемому*  
*Михаилу Юрьевичу*  
*Чельишевскому*  
*с наилучшими*  
*пожеланиями 05 января*



Екатеринбург – 2001

Диссертация выполнена на кафедре гражданского права Уральской государственной юридической академии.

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
**Матанцев Илья Викторович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Якушев Василий Степанович**  
кандидат юридических наук, доцент  
**Кудреватых Сергей Александрович**

**Ведущая организация:** Пермский государственный университет

Защита диссертации состоится 22 февраля 2002 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета по присуждению ученой степени кандидата юридических наук Д.212.282.01 при Уральской государственной юридической академии по адресу: 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, зал заседаний Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральской государственной юридической академии.

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» января 2002 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000581079

**Ученый секретарь диссертационного совета**  
доктор юридических наук, профессор

**В.И. Леушин**

**Актуальность темы исследования.** Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и направлено на обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, в связи с чем органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти<sup>1</sup>.

Эффективное развитие местного самоуправления невозможно представить без формирования и поддержания материально-финансовой основы деятельности муниципальных образований, вследствие чего осуществление местного самоуправления предполагает участие его субъектов в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью названо Конституцией РФ в качестве одного из предметов деятельности местного самоуправления. Возрождение и интенсивное развитие местного самоуправления в России в течение последнего десятилетия обуславливают необходимость решения теоретических и практических вопросов, возникающих при вступлении муниципальных образований в гражданские правоотношения.

Вместе с тем вопросы участия данных публично-правовых образований в имущественных отношениях, регулируемых гражданским правом, недостаточно регламентированы законодателем. Гражданским кодексом РФ установлено применение к муниципальным образованиям положений, определяющих участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Названная норма имеет общий характер и не определяет с должной полнотой содержание и объём гражданской правосубъектности муниципального образования, что, в свою очередь, порождает проблемы применения законодательства на практике.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

Наряду с этим представляется неполной научная разработанность темы. Проводимые в советский период исследования в основном затрагивали проблематику гражданско-правового положения государства. Работы, посвященные рассмотрению гражданско-правового положения административно-территориальных образований, встречались крайне редко. В этих работах изучались вопросы участия местных Советов народных депутатов в имущественных отношениях, отдельные элементы гражданской правосубъектности местных Советов на фоне анализа гражданской правосубъектности государства. Кардинальное изменение политической и правовой ситуации потребовало как нового подхода к решению вышеназванных проблем, так и исследования новых явлений гражданского оборота с участием субъектов местного самоуправления.

В последние годы проблемам участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях уделяется всё большее внимание. Отдельные аспекты участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях рассматриваются в отраслевых науках гражданского права, муниципального права, теории государства и права. Среди самостоятельных диссертационных исследований можно отметить работы, посвященные праву муниципальной собственности (Е.Л. Слепнёв), разграничению государственной и муниципальной собственности (Д.В. Пятков). Неоднократно поднимались вопросы гражданско-правовой ответственности государства и муниципальных образований. Однако предметом подавляющего большинства исследований является участие в гражданских правоотношениях государства. Муниципальные образования фактически приравниваются к государственным образованиям без выделения присущей им специфики и с недооценкой того факта, что законодатель признает муниципальные образования самостоятельной разновидностью субъекта гражданского права.

Таким образом, в настоящее время отсутствуют комплексные исследования, посвященные определению муниципального образования как самостоятельного субъекта гражданского права, установлению его специфики, изучению особенностей участия муниципального образования в отдельных видах гражданских правоотношений.

Изложенные обстоятельства предопределили выбор и разработку темы диссертационного исследования.

**Теоретической основой** работы являются научные труды советских и российских ученых - правоведов: Ю.Г. Басина, В.А. Белова, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, В.А. Бублика, А.В. Венедиктова, П.П. Виткявичюса, В.В. Витрянского, Д.М. Генкина, Б.М. Гонгало, Т.И. Илларионовой, О.С. Иоффе, Н.И. Коняева, О.А. Красавчикова, П.В. Крашенинникова, В.С. Мартемьянова, В.А. Ойгензихта, В.А. Плетнёва, В.Ф. Попондопуло, А.А. Пушкина, В.И. Разуваева, Е.А. Суханова, М.В. Телюкиной, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, Б.Б. Черепяхина, Л.В. Щенниковой, В.С. Якушева и других. Особый интерес представляют современные работы, в которых рассматриваются вопросы, имеющие непосредственное отношение к избранной теме исследования. Их авторами являются, в частности, В.Г. Голубцов, А.П. Гринкевич, Д.В. Пятков, Е.Л. Слепнёв.

В связи с тем, что анализ гражданской правосубъектности муниципального образования невозможен без рассмотрения особенностей института местного самоуправления, были изучены исследования учёных – специалистов в области конституционного и муниципального права, таких, как И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, Е.С. Шутрина, В.А. Ясюнас. Существенное значение для исследования имели работы дореволюционных русских правоведов, среди которых можно выделить Л.А. Велихова, В.Б. Ельяшевича, Н. Лазаревского, Д.И. Мейера, М.И. Мыша, Н.С. Суворова, Г.Ф. Шершеневича.

**Предмет исследования.** В работе рассматриваются проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований и особенности правового регулирования гражданско-правовых отношений с участием муниципальных образований. Для исследования взяты те гражданские правоотношения, в которых наиболее полно проявляется гражданская правоспособность данного публично-правового образования путем целенаправленного приобретения и осуществления субъективных прав и обязанностей имущественного характера. Вопросы участия муниципальных образований в гражданско-правовых неимущественных отношениях, в частности,

складывающихся по поводу объектов исключительных прав, в диссертации подробно не рассматриваются.

**Цели и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования заключается в комплексной разработке и обосновании теоретической концепции гражданской правосубъектности муниципальных образований, а также выработке рекомендаций по совершенствованию правового регулирования гражданско-правовых отношений с участием муниципальных образований. Необходимость реализации указанной цели обусловила постановку и решение следующих задач:

1) определить понятие и установить особенности муниципального образования как субъекта гражданского права;

2) изучить основания и порядок возникновения, изменения и прекращения гражданской правосубъектности муниципального образования;

3) раскрыть особенности содержания гражданской правосубъектности муниципального образования посредством анализа её элементов: гражданской правоспособности, дееспособности и деликтоспособности;

4) установить способы реализации гражданской правосубъектности муниципального образования при участии последнего в гражданско-правовых отношениях вещного характера;

5) исследовать правовые формы реализации гражданской правосубъектности муниципального образования в обязательственных отношениях, возникающих в процессе нормального экономического оборота;

6) выявить недостатки действующего законодательства, регулирующего данную сферу отношений, и практики его применения, а также разработать предложения по их устранению.

Эмпирической базой работы послужили нормативные правовые акты Российской Федерации, относящиеся как к гражданскому законодательству, так и иным отраслям российского права, нормативные правовые и правоприменительные акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также материалы судебной практики. Кроме того, были изучены нормативные акты международного права и законодательство зарубежных стран.

**Методологическую основу** работы составили всеобщий диалектический метод познания и общенаучные методы исследования, к которым можно отнести исторический, формально-логический, системный. Использовались и частнонаучные методы исследования: сравнительно-правовой, структурно-правовой, метод правового моделирования.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в том, что автором предпринята попытка комплексного исследования муниципального образования как субъекта гражданских правоотношений.

На защиту вынесены следующие основные выводы и положения, в которых нашла отражение новизна исследования:

1. Муниципальное образование как субъект гражданского права представляет собой не являющуюся юридическим лицом территориальную организацию населения, которая может иметь в собственности обособленное имущество, отвечает этим имуществом по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные права и нести обязанности для решения вопросов местного значения.

Муниципальное образование как субъект гражданского права обладает признаками организационно-территориального единства, имущественной обособленности, самостоятельной имущественной ответственности, выступления в гражданско-правовых отношениях от своего имени, направленности на решение вопросов местного значения.

2. В связи с наличием общих признаков у муниципального образования и некоммерческой организации предлагается к муниципальным образованиям субсидиарно применять гражданско-правовые нормы не о любых юридических лицах, а только о юридических лицах, являющихся некоммерческими организациями.

3. Муниципальное образование может иметь гражданские права и нести обязанности, необходимые для осуществления функций по решению вопросов местного значения. В связи с этим функциональная правоспособность муниципальных образований является модификацией специальной гражданской правоспособности.

4. Нормы гражданского законодательства, регулирующие порядок и последствия реорганизации юридического лица, за некоторым исключением, должны применяться к отношениям правопреемства в процессе образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований. Поскольку образование либо упразднение муниципального образования невозможно без преемства в правах и обязанностях, связанных с осуществлением местного самоуправления, положения гражданского законодательства об учреждении и ликвидации юридических лиц не могут применяться соответственно к отношениям по образованию и упразднению муниципальных образований.

5. Органы местного самоуправления, выступающие в гражданско-правовых отношениях от имени муниципального образования, могут являться юридическими лицами в организационно-правовой форме финансируемых собственником учреждений. В основу разграничения случаев участия органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях как органов муниципального образования и как учреждений положены правосубъектный, содержательно-правовой и объектный критерии.

6. Исходя из положений законодательства о местном самоуправлении совершение гражданско-правовых сделок от имени муниципального образования возможно не только действиями органов местного самоуправления, но и действиями должностных лиц местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной нормативными актами местного самоуправления, определяющими статус этих должностных лиц, а также путем непосредственного волеизъявления граждан на местном референдуме. В качестве действий органов местного самоуправления по осуществлению субъективных прав и исполнению обязанностей муниципального образования могут рассматриваться действия муниципальных служащих, аналогично тому, как действиями юридического лица признаются действия его работников.

7. Определяющее значение местного сообщества (территориального коллектива) в системе местного самоуправления даёт основание рассматривать гражданскую правосубъектность муниципального образования с позиций «теории



коллектива», разработанной для раскрытия людского субстрата юридического лица.

8. К муниципальным образованиям не могут применяться положения о несостоятельности (банкротстве) юридических лиц. Для законодательного установления института муниципального банкротства в России отсутствуют как социально-экономические, так и правовые предпосылки.

9. Специальные основания приобретения права собственности муниципального образования могут быть выделены в категорию «муниципализация». В рамках муниципализации необходимо различать две группы отношений: а) целенаправленное приобретение права собственности на имущество, необходимое для муниципальных нужд, в судебном порядке; б) поступление имущества, как правило, бесхозяйного, в муниципальную собственность независимо от воли муниципального образования.

10. Отказ от организационно-правовых форм унитарного предприятия и учреждения нецелесообразен. Создание муниципальным образованием юридических лиц, не обладающих правом собственности, обусловливается необходимостью обеспечения целостности имущественного комплекса муниципального образования.

11. Поскольку муниципальный заказ обеспечивает решение вопросов местного значения, и расходы на его размещение финансируются из муниципального бюджета, следует признать субъектом правоотношений муниципального заказа (муниципальным заказчиком) непосредственно муниципальное образование, но не орган местного самоуправления, действующий от имени и в интересах данного публично-правового образования. Отношения по заключению договоров в системе муниципального заказа отвечают признакам отношений, регулируемых гражданским законодательством, вследствие чего эти отношения должны регулироваться гражданским законодательством на федеральном уровне и не могут определяться нормативными актами органов местного самоуправления.

Предлагается установить субсидиарную ответственность муниципального образования за вред, причинённый вследствие недостатков товара, работы или

услуги, если изготовление или продажа товара, выполнение работы или оказание услуги производились по договору муниципального заказа.

**Практическая значимость работы** состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы и положения представляют теоретическую основу для правотворческой деятельности по совершенствованию гражданского законодательства и правоприменительной практики. Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе.

**Апробация результатов исследования** выражается в том, что диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры гражданского права Уральской государственной юридической академии. Основные положения и выводы диссертации изложены в опубликованных статьях, связанных с тематикой исследования, а также выносились на обсуждение в ходе выступлений на конференциях, в частности, на Российской научно-практической конференции «Эффективное управление и регулирование воспроизводства городской недвижимости» в городе Екатеринбурге 12-13 ноября 1998 года, на Всероссийской научно-практической конференции УрГЮА «Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации» в городе Екатеринбурге 20-21 апреля 2000 года.

Отдельные подходы к рассмотрению вопросов темы используются в учебном процессе на юридическом факультете Челябинского государственного университета при чтении лекций по курсам «Гражданское право», «Предпринимательское право» и при подготовке учебно-методических пособий.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

### **Содержание работы**

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются предмет и цель исследования, показываются научная новизна и практическая значимость диссертации.

**Первая глава «Общая характеристика гражданской правосубъектности муниципального образования»** посвящена анализу понятия муниципального образования как субъекта гражданского права и элементов его правосубъектности.

Параграф первый **«Понятие и признаки муниципального образования как субъекта гражданского права»** начинается с исследования вопроса о многообразии моделей гражданской правосубъектности муниципальных образований. В параграфе анализируются основания квалификации муниципальных образований в зарубежном и дореволюционном российском праве в качестве юридических лиц публичного права. Рассматриваются современные научные концепции гражданской правосубъектности муниципальных образований.

В результате сравнительного изучения признаков муниципальных образований и юридических лиц сделан вывод, что муниципальные образования как субъекты гражданско-правовых отношений обладают как общими с юридическими лицами, так и определёнными специальными признаками: организационно-территориальное единство и направленность на решение вопросов местного значения. На основе выделенных признаков муниципального образования сформулировано определение муниципального образования как субъекта гражданского права. Муниципальное образование – не являющаяся юридическим лицом территориальная организация населения, которая может иметь в собственности обособленное имущество, отвечает этим имуществом по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные права и нести обязанности для решения вопросов местного значения.

Для установления места муниципального образования в системе субъектов гражданского права проведён сравнительный анализ муниципального образования с тремя группами субъектов гражданского права: другими публично-правовыми образованиями, юридическими лицами и физическими лицами. Отмечены общие родовые признаки публично-правовых образований, к числу которых относится и муниципальное образование. Однако отождествить указанные субъекты не позволяют имеющиеся различия: одноуровневая система муниципальных образований, невозможность нормативного определения ими своей гражданской

правосубъектности. Дифференциация государственных и муниципальных образований также объясняется при помощи общественной теории местного самоуправления, поскольку местные сообщества (территориальные коллективы) наделяются правовыми возможностями участия в деятельности муниципального образования. В работе проводится подробное сравнение муниципальных образований и отдельных организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц. В связи с общностью признаков муниципального образования и отдельных организационно-правовых форм некоммерческих организаций сделан вывод о субсидиарном применении к муниципальным образованиям, вступающим в гражданские правоотношения, положений о юридических лицах, являющихся некоммерческими организациями. Параграф завершается сравнением гражданской правосубъектности муниципальных образований и физических лиц.

Во втором параграфе «Гражданская правоспособность муниципального образования» рассмотрено содержание возможностей правообладания муниципального образования и их пределы: предметные, пространственные и временные. В качестве итога полемики со сторонниками теорий общей и универсальной правосубъектности муниципального образования поддержано высказанное ранее мнение о функциональном характере гражданской правосубъектности муниципального образования (Е.Л. Слепнёв) с тем уточнением, что она представляет собой модификацию специальной правосубъектности, так как участие муниципального образования в гражданско-правовых отношениях подчинено решению вопросов местного значения.

Исследование вопроса об ограничении гражданской правоспособности муниципальных образований по территориальному признаку позволяет считать, что определяющим критерием участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях является не территориальная граница сама по себе, а потребности проживающего в пределах этой границы населения.

Для характеристики временных пределов гражданской правосубъектности муниципального образования анализируются основания и порядок его возникновения и прекращения. При возникновении муниципального образования преследуется не цель его участия в гражданско-правовых отношениях, а необходимость реализации права граждан на осуществление местного

самоуправления. Сложившиеся в науке гражданского права взгляды о недопустимости применения к муниципальным образованиям правил о порядке создания и прекращения юридических лиц подвергнуты критике. На основе изучения порядка создания муниципальных образований сделан вывод о невозможности создания муниципального образования путем его учреждения вновь без правопреемства и, как следствие, — о невозможности применения к муниципальным образованиям положений Гражданского кодекса РФ об учреждении юридических лиц. Применимость положений гражданского законодательства к отношениям, возникающим при создании муниципальных образований, зависит от формы его создания, к которым относятся объединение, вхождение, разделение, выделение и преобразование. К отношениям по созданию муниципального образования необходимо применять ряд положений гражданского законодательства о реорганизации юридического лица, в частности, гарантирующих права кредиторов. К изменению вида муниципального образования могут быть применены гражданско-правовые нормы о преобразовании только при изменении имущественной обеспеченности субъективных гражданских прав иных лиц. В связи с тем, что упразднение муниципального образования допускается действующим законодательством только при условии перехода прав и обязанностей к другим субъектам, к отношениям по упразднению муниципальных образований не могут применяться положения гражданского законодательства о ликвидации юридических лиц. Упразднение муниципального образования через призму гражданско-правовых норм рассматривается как реорганизация, при этом его права и обязанности переходят в порядке правопреемства к тем субъектам, которым передаются полномочия упразднённого муниципального образования.

Третий параграф **«Гражданская дееспособность муниципального образования»** начинается с исследования правового положения органов местного самоуправления, которые собственными действиями в рамках своей компетенции приобретают и осуществляют гражданские права и обязанности муниципальных образований. Орган местного самоуправления признается юридическим лицом в форме учреждения, являясь помимо этого органом другого субъекта — муниципального образования. Аргументируется допустимость «имплантации»

одного субъекта гражданских правоотношений в другой в данном случае, с учётом того, что отрицание статуса юридического лица за органами местного самоуправления рассматривается в качестве причины возможной потери их хозяйственно-экономической и политической самостоятельности в системе местного самоуправления. Удвоение субъекта права не происходит, так как гражданское правоотношение с участием органа местного самоуправления и гражданское правоотношение, в котором субъектом является муниципальное образование в лице того же органа, не отождествляются. В соответствии с трёхэлементной структурой гражданского правоотношения предложены критерии дифференциации выступления органов местного самоуправления в качестве муниципальных органов и в качестве учреждений: правосубъектный, содержательно-правовой и объектный.

Специфика структуры гражданской правосубъектности муниципального образования и органов местного самоуправления состоит в том, что элементом гражданской дееспособности органов местного самоуправления является субсидиарная дееспособность (трансдееспособность)<sup>1</sup>, восполняющая недостаточность собственной дееспособности муниципального образования. В структуре гражданской правосубъектности муниципального образования трансдееспособность представлена в пассивной форме.

Формой приобретения гражданских прав и обязанностей от имени муниципального образования выступают ненормативные правовые акты органов местного самоуправления или должностных лиц, кроме случаев, когда права и обязанности приобретают и осуществляют от имени муниципального образования по его специальному поручению юридические лица и граждане.

Действия по приобретению и осуществлению гражданских субъективных прав муниципального образования совершаются не только органами местного самоуправления, но также выборными должностными лицами местного самоуправления, что вызывает необходимость корректировки норм гражданского законодательства, в настоящее время не предусматривающих такой возможности. Совершение сделок и иных действий по приобретению гражданских прав и

---

<sup>1</sup> См.: Советское гражданское право: Учебник. В 2-х томах. Т.1 / Под ред. О.А. Красавчикова. – 3-е изд. – М.: Высшая школа, 1985. – С. 71-72.

обязанности муниципального образования возможно также в форме непосредственного волеизъявления (на референдуме, сходах) граждан, что позволит в большей мере учесть интересы населения, проживающего на территории муниципального образования. В диссертации разработаны условия и последствия принятия на местном референдуме решений по вопросам гражданско-правового характера.

Предлагается при определении компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления на совершение сделок от имени муниципального образования предусматривать ограничения по целевой направленности, сумме сделки, фактору заинтересованности в её совершении. Сделка, совершённая от имени муниципального образования с превышением ограничений, установленных федеральным законом, должна рассматриваться как ничтожная в соответствии со ст. 168 ГК РФ. Превышение ограничений, предусмотренных уставом, нормативным актом муниципального образования или нормативным актом субъекта Российской Федерации, должно квалифицироваться как оспоримая сделка согласно ст. 174 ГК РФ, если вторая сторона знала или должна была знать об установленных ограничениях. Действия органа или должностного лица местного самоуправления, выходящие за пределы полномочий, определенных уставом или нормативным актом муниципального образования, могут быть одобрены муниципальным образованием.

По итогам исследования вопросов первой главы сделан вывод о том, что сущность муниципального образования как субъекта гражданского права выражается в территориальном коллективе, интересы и действия которого имеют определяющее значение для реализации гражданской правосубъектности муниципального образования.

Во второй главе «Участие муниципальных образований в вещных отношениях» исследуются проблемы правового регулирования вещных отношений с участием муниципальных образований. В первом параграфе «Система оснований возникновения и прекращения права собственности муниципальных образований» рассмотрены обстоятельства, с которыми связано возникновение и прекращение права муниципальной собственности.

Наряду с общегражданскими отмечены основания приобретения права собственности, характерные только для муниципальных образований, которые разделяются на несколько групп. К первой относятся основания приобретения права собственности, обусловленные необходимостью решения вопросов местного значения, в частности: признание права собственности муниципального образования на бесхозную недвижимую вещь; приобретение имущества в связи с прекращением юридических лиц в процессе их реорганизации или ликвидации; выкуп недвижимого имущества и земельного участка для муниципальных нужд. Для характеристики названных способов приобретения права собственности предлагается использовать понятие «муниципализация». Дается определение названного понятия и его отграничение от смежных гражданско-правовых явлений. Основания приобретения права муниципальной собственности второй группы связаны с правами муниципального образования на земельный участок, на котором находится приобретаемое имущество. К таким основаниям относятся: обращение в собственность движимых вещей, от которых собственник отказался; обнаружение клада; самовольная постройка.

Вместе с тем определённые основания возникновения права собственности неприменимы к праву собственности муниципальных образований. Так, в силу действующего законодательства приобретательная давность может являться основанием приобретения только права частной собственности. Вместе с тем это основание приобретения права собственности отвечает признакам муниципализации и его целесообразно применять к муниципальным образованиям при условии внесения предлагаемых дополнений в ст. 234 ГК РФ.

Основания прекращения права собственности муниципального образования рассмотрены на основе их деления на случаи прекращения права собственности по воле собственника и случаи принудительного изъятия имущества у собственника. Исследованы способы прекращения права собственности муниципального образования в ходе приватизации. Выделены основания прекращения права собственности, не применимые к муниципальным образованиям. Так, муниципальные образования не вправе распоряжаться имуществом путем его внесения в уставный капитал создаваемых хозяйственных обществ, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральными



законами, либо иными правовыми актами, изданными до введения Гражданского кодекса в действие. Такие исключения установлены в настоящее время лишь законодательством о приватизации.

Во втором параграфе **«Осуществление муниципальным образованием правомочий собственника в отношении муниципальной казны»** даётся понятие муниципальной казны как имущества, не закреплённого за муниципальными предприятиями и учреждениями. Основную часть муниципальной казны составляют средства местного бюджета. Отношения, возникающие при формировании и использовании бюджетных средств, могут регулироваться не только бюджетным, но и гражданским законодательством, в зависимости от субъектного состава и содержания сложившегося отношения. С целью установления применимого законодательства исследовано соотношение бюджетных и гражданских правоотношений.

Третий параграф **«Осуществление правомочий собственника в отношении имущества муниципального образования, закреплённого за муниципальными предприятиями и учреждениями»** содержит анализ правоотношений, возникающих между муниципальными образованиями и субъектами права хозяйственного ведения и оперативного управления. На основе полемики с приверженцами отказа от категории ограниченных вещных прав юридических лиц обосновывается сохранение организационно-правовых форм юридических лиц - несобственников необходимостью обеспечения единства имущественного комплекса, используемого для муниципальных нужд. Анализируются примеры необоснованного ограничения правомочий муниципального образования - собственника, а также случаи неправомерного их расширения в правоприменительной практике. Подчёркивается, что ограничения правомочий унитарного предприятия могут устанавливаться только законом или учредительным документом предприятия, но не договором с муниципальным образованием.

В третьей главе **«Участие муниципальных образований в обязательственных отношениях»** рассматривается воздействие особенностей гражданской правосубъектности муниципальных образований на содержание обязательственных отношений с их участием. **Общая характеристика**

договорных обязательств с участием муниципального образования даётся в первом параграфе данной главы. Воздействие особенностей муниципального образования на гражданско-правовые договорные отношения с их участием проявляется по трём направлениям. Во-первых, выделяются отношения, в которых муниципальное образование выступает в качестве специального субъекта. Во-вторых, ряд договоров не допускают участия в них муниципальных образований. Третья группа включает в себя договоры, безразличные к своему субъектному составу. Типы и разновидности гражданско-правовых договоров отнесены к каждой из названных групп исходя из особенностей субъектного состава, объекта, содержания и оснований возникновения правоотношения.

Гражданским законодательством предусмотрены обязательства, участие в которых является специальным правом муниципального образования, например, обязательства из организации основанных на риске игр. Вместе с тем установлены ограничения на участие муниципальных образований в качестве должников в определённых видах договорных обязательств, таких как вексельные обязательства и обязательства, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

К числу объектов договорных обязательств с участием муниципального образования относится имущество, входящее в состав казны. Муниципальное образование не наделено правом распоряжения имуществом, закрепленным за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения. Муниципальное образование вправе принимать на себя обязательства по передаче имущества в отношении индивидуально-определённых вещей либо денежных средств, и не вправе быть должником по товарным обязательствам, объектом которых выступают вещи, определяемые родовыми признаками.

Возникновение и исполнение обязательств по передаче муниципального имущества должно соответствовать требованиям, установленным законодательством о приватизации муниципального имущества. Кроме того анализируются условия допустимости заключения муниципальным образованием договоров дарения и ренты, а также договоров аренды. Договорные обязательства, предусматривающие выполнение работ или оказание услуг, муниципальное образование принимать на себя не вправе, хотя оказание платных услуг входит в

объем гражданской правосубъектности органов местного самоуправления. Муниципальное образование вправе с учётом некоторых особенностей выступать субъектом заёмных обязательств, при этом участником правоотношений муниципального займа и муниципального бюджетного кредита становится муниципальное образование, но не орган местного самоуправления.

Прекращение обязательств по основаниям, отличным от исполнения, а также изменение сторон в обязательстве с участием муниципального образования допускается лишь постольку, поскольку не противоречит бюджетному законодательству. Пределы допустимости участия муниципальных образований в отдельных видах договорных обязательствах выражены в виде таблицы, приведённой в приложении к диссертации.

Особой разновидностью договорных отношений с участием муниципального образования является муниципальный заказ, исследованию которого посвящен второй параграф **«Гражданско-правовое регулирование отношений муниципального заказа»**.

Исходя из потребностей формирования и размещения муниципального заказа, следует признать стороной данных правоотношений муниципальное образование, но не орган местного самоуправления.

Недостатком действующего гражданского законодательства является отсутствие специальных норм, регулирующих порядок заключения и содержание муниципальных контрактов. В работе выделяются отношения, связанные с заключением и исполнением муниципального контракта, которые не относятся к предмету гражданско-правового регулирования и постольку могут регулироваться нормативными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Исследование действующих нормативных актов органов местного самоуправления показывает различный подход к определению понятия «муниципальный заказ». Подвергнуты критике определения муниципального заказа как потребности, задания, соглашения либо формы правоотношения. Оптимальным признано определение муниципального заказа как системы договорных отношений по поставке товаров, производству работ, оказанию услуг за счёт средств местного бюджета для муниципальных нужд. Муниципальным контрактом признается договор, заключённый органом местного самоуправления,

бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени муниципального образования в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах местного бюджета. В работе отмечены признаки муниципального контракта, названы типы и разновидности гражданско-правовых договоров, которые могут быть заключены в качестве муниципальных контрактов. Указаны различия в правовом регулировании отношений муниципального и государственного заказа.

На основании изучения нормативных правовых актов органов местного самоуправления выделены четыре модели правоотношений по размещению муниципального заказа: «федеральная», «местная», «конкурсная» и «внеконкурсная». Применительно к каждой модели рассмотрены условия использования различных способов заключения муниципального контракта: открытые торги, закрытые торги, двухэтапные торги, закупка путем проведения мониторинга цен и закупка у единственного источника. Приведено обоснование обязательности применения «федеральной» модели размещения муниципального заказа путём регламентации данных отношений гражданским законодательством на федеральном уровне.

Гражданское правоотношение по исполнению муниципального контракта не совпадает с бюджетными правоотношениями по финансированию данного контракта: стороной последних может выступать бюджетное учреждение. При этом в структуре гражданского правоотношения бюджетное учреждение выступает третьим лицом, на которое муниципальным образованием возлагается исполнение обязательства по оплате муниципального контракта.

В завершение параграфа названы критерии, разграничивающие случаи приобретения товаров, заказа работ и услуг органом местного самоуправления для собственных нужд учреждения и для муниципальных нужд.

В третьем параграфе **«Гражданско-правовая ответственность муниципального образования»** проанализированы вопросы применения договорной и внедоговорной ответственности. Договорная ответственность муниципального образования обладает рядом признаков, присущих гражданско-правовой ответственности юридических лиц. Так, применительно к ст. 420 ГК РФ за действия органов местного самоуправления, должностных лиц, а также иных

лиц, являющихся работниками (служащими) органов местного самоуправления, муниципальное образование должно нести ответственность постольку, поскольку эти действия совершаются при осуществлении субъективных гражданских прав и исполнении гражданских обязанностей муниципального образования.

На муниципальные образования распространяется действие принципов надлежащего исполнения и стабильности обязательств. Субъективным основанием ответственности муниципального образования за нарушение гражданско-правовых обязательств является вина. При нарушении договорных обязательств к муниципальному образованию могут быть применены любые из мер гражданско-правовой ответственности, в том числе взыскание процентов годовых за нарушение денежного обязательства.

Применительно к деликтным обязательствам муниципального образования анализируются основания возникновения и условия исполнения обязательств, субъектом которых муниципальное образование является в силу осуществления публичных функций. Внедоговорный вред, причинённый незаконными действиями (бездействием) органа местного самоуправления, должен возмещаться за счет муниципальной казны только в случаях его причинения вследствие издания актов органов местного самоуправления, направленных на реализацию административных или иных властных полномочий таких органов. Вторым специальным деликтным обязательством муниципального образования является возмещение вреда, причинённого органами дознания, предварительного следствия и прокуратуры.

Нормы гражданского права о кондикционных обязательствах не содержат каких-либо изъятий в отношении муниципальных образований как кредиторов или должников в данных обязательствах. В работе критикуется сложившаяся практика ограничительного применения положений гражданского законодательства о неосновательном обогащении при зачислении денег в местный бюджет и поддерживается мнение, что сбережение денежных средств вследствие фактической ошибки должно влечь обязанность уплаты процентов на их сумму.

Муниципальное образование может являться субъектом как непосредственной, так и субсидиарной гражданско-правовой ответственности. В работе предлагается установить непосредственную ответственность

муниципального образования за исполнение обязательств по договору муниципального заказа. В работе проанализированы основания, условия и порядок возложения на муниципальное образование субсидиарной ответственности, в частности, по обязательствам созданного им учреждения, по выданной муниципальной гарантии, по обязательствам градообразующего должника в рамках производства по делу о несостоятельности последнего. В порядке совершенствования законодательства предложено установить субсидиарную ответственность муниципального образования за вред, причинённый третьим лицам в результате ненадлежащего исполнения обязательств исполнителем муниципального заказа, что позволит обеспечить интересы населения и согласовать содержание функциональной правоспособности и деликтоспособности муниципального образования. Имущественную обособленность и самостоятельность ответственности унитарных предприятий и иных юридических лиц в таком случае возможно обеспечить за счёт регрессных требований муниципального образования к данным субъектам.

На стадии реализации мер ответственности деликтоспособность муниципального образования ограничивается в силу бюджетного иммунитета. Вместе с тем бюджетный иммунитет имеет не материально-правовой, а процессуальный характер, не являясь основанием для освобождения от ответственности, а лишь ограничивая состав и количество имущества, на которое может быть обращено взыскание по требованиям кредиторов. Помимо того, действующее бюджетное законодательство содержит ряд норм, исключаящих ответственность муниципального образования за исполнение гражданско-правовых обязательств.

В связи с отмеченными ограничениями деликтоспособности муниципального образования существует проблема обеспечения прав его кредиторов. В отношении юридических лиц данная проблема находит частичное решение в рамках правового института несостоятельности. Муниципальное банкротство предусмотрено законодательством США, однако ликвидационные процедуры к муниципальным образованиям не применяются, а реабилитационные – используются со значительными ограничениями. Сделан вывод, что

установление института муниципального банкротства в российском законодательстве либо применение к муниципальным образованиям положений о банкротстве юридических лиц неприемлемы.

В заключении диссертации содержатся основные выводы и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Имущественная обособленность муниципального образования как предпосылка его участия в гражданском обороте и воспроизводстве ресурсов // Эффективное управление и регулирование воспроизводства городской недвижимости: Материалы Российской научно-практической конференции. – Екатеринбург: Екатеринбургский комитет по управлению городским имуществом, Уральский государственный экономический университет, 1999. – С. 116–118. (0,2 п.л.).
2. Имущество муниципального образования как источник гражданско-правовой ответственности // Регулирование экономических процессов в условиях рынка: Тезисы докладов и сообщений научно-практической конференции, апрель 1999 г. – Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 1999. – С. 49–52. (0,2 п.л.).
3. Осуществление гражданских прав и обязанностей муниципальными образованиями // Экономическая, правовая и духовная культура России на рубеже тысячелетий: Науч.-практ. конф., проведенная Гуманитарным университетом 20–21 мая 1999 года: Тез. докл. / Редкол.: Л.А. Закс и др.: В 3 т. – Т.1. – Екатеринбург: Гуманитарный университет, 1999. – С. 131–135. (0,3 п.л.).
4. Основания возникновения права муниципальной собственности // Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27–28 мая 1999 года). – Челябинск: ЧелГУ, 1999. – С. 98–101. (0,2 п.л.)
5. Обеспечение частных и общественных интересов при реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований // Проблемы применения норм права: защита частных, общественных интересов / Под ред. В.И. Попова. – Челябинск: ЧелГУ, 1999. – С. 23–40. (1,1 п.л.).
6. Муниципальная гарантия как способ обеспечения исполнения обязательств // Реструктуризация российской экономики: экономический и правовой аспект:

- Материалы научно-практической конференции (апрель 2000). – Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2000. – С. 72–75. (0,2 п.л.).
7. Муниципальные образования в системе субъектов гражданского права // Вестник ЮУрГУ. Серия «Частное и публичное право». – 2001. – № 1. – С. 30-39. (0,6 п.л.).
8. Конституционные принципы реализации гражданской правоспособности муниципальных образований // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (20-21 апреля 2000 года). – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. – С. 206–209. (0,2 п.л.). [в соавторстве].
9. Проблемы обеспечения исполнения обязательств с участием муниципального образования в свете усиления гуманистической роли бизнеса // Проблема нового гуманизма в мировом и российском контекстах: IV Ежегодная науч.-практ. конф., проведенная Гуманитарным университетом 15-16 мая 2001 года: Тез. докл. / Редкол.: Л.А. Закс и др.: В 2 т. – Т.1. – Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2001. – С. 51–54. (0,2 п.л.). [в соавторстве].







Подписано в печать 20.12.2001 г.  
Формат 60х84  $\frac{1}{16}$ . Бумага офсетная.  
Тираж 150 экз.

Отпечатано в полном соответствии с качеством  
предоставленных оригиналов заказчиком  
в печатном салоне «РЕКПОЛ»

10 =